

К вопросу исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ



Павел БУРЛАКОВ, советник отдела мониторинга и методологии исполнения судебных актов Юридического управления Федерального казначейства



Юлия ЧЕМОДАНОВА, начальник юридического отдела Департамента коммерческой недвижимости Penny Lane Realty, аспирант кафедры финансового права ГУ-ВШЭ

Одной из наиважнейших гарантий прав и свобод человека и гражданина является закрепленная ст. 46 Конституции РФ гарантия судебной защиты. Главными составляющими указанной нормы являются право на обращение за судебной защитой и право на получение судебной защиты, с одной стороны, и встречная обязанность судебных органов обеспечить надлежащую защиту, в том числе «путем своевременного и правильного рассмотрения дел»¹, с другой стороны.

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия».

Механизмы исполнения судебных актов

Закрепленная в Конституции РФ гарантия судебной защиты находит свое воплощение в нормах процессуального законодательства, обеспечивающего его повседневную реализацию. Не умаляя значения каждого процессуального действия, необходимо отметить, что до тех пор, пока принятие судебных актов не будет обеспечено четкими механизмами их реализации, исполнения, гарантии судебной защиты будут оставаться неполной. Безусловно, «правосудие превратилось бы в юридическую фикцию, если бы судебное разбирательство не предполагало в качестве обязательной составляющей неукоснительное исполнение вступивших в законную силу судебных решений»¹.

В настоящее время существует несколько механизмов исполнения судебных актов:

1 механизм принудительного исполнения, под которым следует понимать совокупность действий Федеральной службы судебных приставов, ее территориальных органов и непосредственно судебных приставов-исполнителей, осуществляемых в рамках исполнительного производства и обеспечивающих принудительное исполнение судебных актов, а также актов иных органов и должностных лиц;

2 механизм бюджетного исполнения, под которым следует понимать совокупность действий, осуществляемых «органа-

ми бюджетного исполнения»²: Министерством финансов РФ, финансовыми органами субъектов РФ, финансовыми органами муниципальных образований, органами Федерального казначейства — по исполнению судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ;

3 механизм смешанного исполнения, объединяющий те или иные признаки указанных выше механизмов.

Так, в соответствии с п. 13 ст. 242.3, п. 12 ст. 242.4 и п. 12 ст. 242.5 Бюджетного кодекса РФ, в случае если счета должнику открыты в учреждении Центрального банка РФ или в кредитной организации, исполнение исполнительного документа производится в соответствии с Законом об исполнительном производстве. Несмотря на то что количество подобных счетов неукоснительно сокращается, наличие указанных норм говорит о функционировании в России смешанной системы исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ.

Механизм принудительного исполнения

Механизм принудительного исполнения, являющийся «классической» формой исполнения судебных актов, основан на Федеральном законе от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее по тексту — Закон об исполнительном

производстве) и подразумевает определенное властное воздействие на обязанное лицо (должника) со стороны судебных приставов-исполнителей с использованием мер принудительного исполнения. К мерам принудительного исполнения относятся: обращение взыскания на имущество должника, в том числе на денежные средства и ценные бумаги; обращение взыскания на периодические выплаты, получаемые должником в силу трудовых, гражданско-правовых или социальных правоотношений; обращение взыскания на имущественные права должника, на право получения платежей по найму, аренде и иное.

Использование принудительных мер исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ (которые были апробированы в начале 90-х гг. XX века) приводит к катастрофическим последствиям. Среди них: остановка исполнения бюджета; прекращение бюджетного финансирования по любым направлениям; неисполнение публичным субъектом принятых на себя обязательств; нарушение прав бюджетополучателей и третьих лиц и в конечном счете дисбаланс не только бюджетной, но и финансовой системы государства в целом.

Механизм бюджетного исполнения

Здравый смысл и накопленный опыт однозначно говорят о недопустимости использования инструмен-

Так, в соответствии с п. 13 ст. 242.3, п. 12 ст. 242.4 и п. 12 ст. 242.5 Бюджетного кодекса РФ, в случае если счета должнику открыты в учреждении Центрального банка РФ или в кредитной организации, исполнение исполнительного документа производится в соответствии с Законом об исполнительном производстве

¹ Ф. А. Зайцев. «Законодательство об исполнении судебных постановлений по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации нуждается в изменении» / «Право в вооруженных силах», 2009 г., № 1.

² Е. Деготь, Б. Деготь. «Обращения взыскания на средства бюджетов» / ЭЖ-Юрист, 2006 г., № 8

По мнению Конституционного суда РФ, государство обязано обеспечить реализацию требования своевременного и эффективного исполнения судебных актов посредством установления в федеральном законе надлежащего организационно-правового механизма исполнения судебных решений

тария принудительного исполнения при реализации особой категории судебных актов — актов по обращению взыскания на средства бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, которые требуют особого механизма исполнения, сочетающего публичные и частные интересы.

Необходимо особо отметить значимость указанного механизма, предопределяемую не только необходимостью рационального, законного и эффективного использования бюджетных средств, но и наиважнейшей ценностью современного государства — признанием, соблюдением и защитой прав и свобод человека и гражданина. С одной стороны, необоснованная, неправомерная выплата в пользу того или иного взыскателя может привести к нарушению баланса доходов и расходов бюджета. С другой стороны, необоснованное, неправомерное уклонение от выполнения законного требования по выплате бюджетных средств приводит к существенному ущемлению гражданских прав и интересов, что в свою очередь нарушает баланс в системе «гражданское общество — правовое государство».

Постановление Конституционного суда РФ

История становления механизма бюджетного исполнения в России неоднократно становилась предметом исследований¹. В рамках настоящей статьи остановимся лишь на постановлении Конституци-

онного Суда РФ от 14 июля 2005 г. № 8-П², которое послужило решающим толчком к появлению в Бюджетном кодексе главы 24.1. «Исполнение судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации».

По мнению Конституционного суда РФ, государство обязано обеспечить реализацию требования своевременного и эффективного исполнения судебных актов посредством установления в федеральном законе надлежащего организационно-правового механизма исполнения судебных решений. Отсутствию стабильной правовой основы, а именно включение подобных положений в федеральные законы о федеральном бюджете на очередной год, является нарушением принципа верховенства права, включающим в качестве обязательного элемента правовую определенность. При этом ситуации, когда отсутствие денежных средств у государства могло бы воспрепятствовать ему выполнить свое обязательство, недопустимы.

Группы судебных актов

Бюджетный кодекс РФ, исходя из природы возникновения обязательства, выделяет следующие группы судебных актов, подлежащих исполнению органами бюджетного исполнения:

1 группа — судебные акты по «искам к казне», то есть по искам к Российской Федерации, субъектам РФ, муниципальным образованиям о возмещении вреда, причиненного незакон-

ными действиями (бездействием) органов государственной власти и местного самоуправления (их должностных лиц). А также судебных актов по иным искам о взыскании денежных средств за счет казны РФ, субъектов РФ, муниципальных образований;

2 группа — судебные акты по «искам к бюджетному учреждению», то есть по искам о взыскании задолженности по денежным обязательствам федеральных учреждений, бюджетных учреждений субъектов РФ или бюджетных учреждений муниципальных образований. В том числе по искам о взыскании денежных средств в порядке субсидиарной ответственности главных распорядителей средств соответствующего бюджета.

Следует отметить, что принцип единства кассы, закрепленный в Бюджетном кодексе РФ, предполагает неукоснительное участие органов Федерального казначейства во всех операциях, опосредующих исполнение бюджета любого уровня бюджетной системы Российской Федерации. Это предполагает их участие и при исполнении указанных судебных актов.

В отношении первой группы исков органы Федерального казначейства осуществляют «повседневную» деятельность по осуществлению кассовых выплат с единого счета соответствующего бюджета. То есть осуществляют действия, детально регламентированные приказами Минфина России от 31 декабря 2002 г. № 142н «Об утверждении инструкции

о порядке открытия и ведения Федерального казначейством и его территориальными органами лицевых счетов для учета операций по исполнению расходов федерального бюджета»; от 1 сентября 2008 г. № 87н «О порядке санкционирования оплаты денежных средств получателей средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета»; приказом Федерального казначейства от 10 октября 2008 г. № 8н «О порядке кассового обслуживания исполнения федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и порядке осуществления органами Федерального казначейства отдельных функций финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по исполнению соответствующих бюджетов».

В отношении второй группы исков органы Федерального казначейства организуют исполнение судебных актов (в соответствии со ст. 242.2, 242.3, 242.4 Бюджетного кодекса РФ, приказом Казначейства России от 26 сентября 2007 г. № 5н «О порядке ведения учета и осуществления хранения документов по исполнению судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации по денежным обязательствам получателей бюджетных средств», а также Административным регламентом испол-

нения Федеральным казначейством государственной функции организации исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства федерального бюджета по денежным обязательствам федеральных бюджетных учреждений, утвержденным приказом Минфина России от 22 сентября 2008 г. № 99н).

Судебное делопроизводство

Одной из проблем реализации органами Федерального казначейства механизма бюджетного исполнения судебных актов являются многократные нарушения правил оформления исполнительных документов и порядка предъявления для исполнения. Указанные нарушения выявляются сотрудниками юридических отделов органов Федерального казначейства при проведении правовой экспертизы и приводят к возврату до 50 % поступающих исполнительных документов.

Необходимо отметить, что в основе «отрицательных» правовых заключений лежат как ошибки самого взыскателя (например, не представлен судебный акт, на основании которого выдан исполнительный документ, в заявлении взыскателя не указаны банковские реквизиты для перечисления средств, подлежащих взысканию и пр.), так и нарушения, допущенные судами при выдаче взыскателю подлежащих предъявлению документов (например, ненадлежащее оформление копий судебных актов: отсутствие удо-

стоверяющей подписи судьи, гербовой печати, отметки о вступлении в законную силу и иное).

Несмотря на законность возвратов исполнительных документов по указанным выше основаниям органами Федерального казначейства, они зачастую приводят к жалобам со стороны взыскателей в судебные органы и / или органы прокуратуры. Сложно спорить с тем, что совершенствование системы исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, является приоритетным не только для органов власти, обеспечивающих и реализующих их исполнение, но и для судебных органов¹. В связи с этим необходимо отметить неоднократные заявления и обращения Федерального казначейства и Министерства финансов РФ в Верховный суд РФ, которые способствовали принятию постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17 сентября 2008 г. «Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2008 г.». В этом документе внимание судебных органов обращается на необходимость неукоснительного соблюдения приказов Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 29 апреля 2003 г. № 36 и от 15 декабря 2004 г. № 166, утверждающих инструкции по судебному делопроизводству.

Большое значение имеет постановление Прави-

Одной из проблем реализации органами Федерального казначейства механизма бюджетного исполнения судебных актов являются многократные нарушения правил оформления исполнительных документов и порядка предъявления для исполнения. Указанные нарушения выявляются сотрудниками юридических отделов органов Федерального казначейства при проведении правовой экспертизы и приводят к возврату до 50 % поступающих исполнительных документов

¹ См., например, Л. В. Белоусов. «Новое в исполнении судебных актов» / «Арбитражная практика», 2006 г., № 2, «К вопросу об имущественной ответственности публично-правовых образований и их учреждений» / «Арбитражная практика», 2007 г., № 2 и иные работы.

² Постановление КС РФ от 14 июля 2005 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 г., на 2004 г., и на 2005 г. и постановления Правительства РФ «О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти» в связи с жалобами граждан Э. Д. Жуховицкого, И. Г. Пойма, А. В. Понятовского, А. Е. Чеславского и ОАО «Хабаровскэнерго»».

¹ Д. М. Пигунов. «Совершенствование порядка исполнения судебных актов о взыскании денежных средств за счет казны» / «Бюджет», 2008 г., № 6.

Большое значение имеет постановление Правительства РФ от 31 июля 2008 г. № 579 «О бланках исполнительных документов», которым утверждена единая унифицированная форма исполнительных листов, а также установлены четкие требования к изготовлению и учету бланков исполнительных листов (специальная бумага с водяными знаками, а также с иными видами защиты; сквозная нумерация, ограниченный перечень лиц, уполномоченных осуществлять заказ бланков; жесткая система учета)

тельства РФ от 31 июля 2008 г. № 579 «О бланках исполнительных документов», которым утверждена единая унифицированная форма исполнительных листов, а также установлены четкие требования к изготовлению и учету бланков исполнительных листов (специальная бумага с водяными знаками, а также с иными видами защиты; сквозная нумерация, ограниченный перечень лиц, уполномоченных осуществлять заказ бланков; жесткая система учета). Данные нововведения позволяют в будущем снизить риск необоснованного списания денежных средств посредством обеспечения возможности проверки подлинности предъявленного исполнительного листа. При этом следует отметить, что без создания системы постоянного информационного сотрудничества между органами Федерального казначейства и судебными органами разрешить в полном объеме проблемы, связанные с недобросовестностью взыскателей, невозможно, поскольку отсутствует механизм оперативного получения информации о конкретном исполнительном листе и судебном акте. В частности, отсутствует возможность получения оперативной информации о количестве выданных исполнительных документов по определенному судебному акту¹.

Процессуальное законодательство — прерогатива государства

Важно, что глава 24.1 Бюджетного кодекса РФ

в полном объеме распространяла механизм бюджетного исполнения на судебные акты, предусматривающие обращение взыскания на средства бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Данные акты до вступления в силу главы 24.1 Бюджетного кодекса РФ исполнялись по нормам действующего законодательства об исполнительном производстве, что приводило к значительным негативным последствиям: бюджетные счета подвергались аресту приставами исполнителями, исполнению производилось за счет статей расходов, предусматривающих финансирование отраслей, не связанных с причинами взыскания, «хроническое недофинансирование» текущих расходов и пр.

Однако были и исключения. Так, ст. 41 Закона Республики Татарстан от 19 декабря 2000 г. № 512 «О бюджетной системе Республики Татарстан на 2001 г.» было установлено, что взыскание средств по денежным обязательствам органов государственной власти и бюджетных учреждений, подлежащих исполнению за счет средств бюджета Республики Татарстан с казначейских счетов Министерства финансов Республики Татарстан, производится органами казначейства Министерства финансов Республики Татарстан на основании предъявленных им исполнительных листов судебных органов. Аналогичная норма была закреплена в ст. 35 Закона Республики Татарстан от 19 декабря 2000 г. № 512

«О бюджетной системе Республики Татарстан на 2001 г.».

Анализ подобных норм не является предметом настоящей статьи, однако следует отметить, что согласно п. «о» статьи 71 Конституции РФ процессуальное законодательство находится в исключительном ведении Российской Федерации.

Таким образом, на федеральном уровне глава 24.1 Бюджетного кодекса РФ стала по существу инкорпорацией утвержденных постановлением Правительства РФ от 22 февраля 2001 г. № 143 Правил исполнения требований исполнительных листов и судебных приказов судебных органов о взыскании средств по денежным обязательствам получателей средств федерального бюджета. Для регионального и местного уровней глава 24.1 Бюджетного кодекса РФ повлекла существенное реформирование системы исполнения судебных актов.

Система отчетности

Необходимым элементом механизма бюджетного исполнения судебных актов является система отчетности, обеспечивающая постоянный мониторинг рассматриваемых процессов, возможность осуществления контрольных мероприятий и в целом прозрачность системы исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. На наш взгляд, наиболее эффективным примером от-

четности по исполнению судебных актов является отчетность о предъявленных в органы Федерального казначейства исполнительных документах, формируемая в соответствии с приказом Казначейства России от 24 апреля 2008 г. № 103.

Отчетность составляется ежеквартально и содержит информацию о предъявленных в органы Федерального казначейства, а также возвращенных и исполненных исполнительных документах по денежным обязательствам федеральных бюджетных учреждений, бюджетных учреждений субъектов РФ и муниципальных бюджетных учреждений.

Отчетность по исполнительным документам, являясь органичным элементом системы бюджетного учета и отчетности, позволяет:

- осуществлять текущий мониторинг исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации по «искам к бюджетному учреждению»;
- осуществлять своевременный контроль за деятельностью органов Федерального казначейства по исполнению указанных судебных актов;
- выявлять основные тенденции исполнения указанных судебных актов с последующим их использованием в бюджетном планировании и прогнозировании;
- давать количественную и качественную оценку результатам исполне-

ния указанных судебных актов;

- своевременно выявлять «проблемные» субъекты РФ, муниципальные образования, «проблемных» главных распорядителей бюджетных средств, бюджетных учреждений.

Разработанная Федеральным казначейством система отчетности по исполнительным документам, обеспечивая целостную картину исполнения судебных актов по «искам к бюджетному учреждению», лишний раз подчеркивает отсутствие полной совокупности судебных актов, осуществляемого механизмом бюджетного исполнения. В связи с этим вернемся к первой группе судебных актов — актов по «искам к казне».

Процесс исполнения судебных актов, осуществляемый органами Федерального казначейства по «искам к бюджетным учреждениям», оказывает существенное «дисциплинарное воздействие» на должника, в том числе посредством применения такой меры, как приостановка расходных операций по лицевым счетам должников. Общая оценка эффективности исполнения органами Федерального казначейства поступающих исполнительных документов очень высока¹, своевременность исполнения доведена с 47 % в 2006 г. до 89 % в 2008 г.

Министерство финансов РФ, финансовые органы субъектов РФ, финансовые органы муниципальных образований подобного воздействия оказать не могут,

поскольку при осуществлении исполнения судебных актов за счет соответствующей казны такого воздействия оказать не на кого: исполнение никак не связано с непосредственным причинителем вреда, иным должником. При этом контроль за сроками исполнения данных судебных актов могут осуществлять только органы прокуратуры.

Снять указанное противоречие возможно посредством внесения комплексных (правовых, организационных, методологических и пр.) изменений в систему исполнения судебных актов по «искам к казне». Одним из направлений таких изменений, на наш взгляд, может быть передача исполнения рассматриваемой группы судебных актов на исполнение органам Федерального казначейства, что позволит:

- 1 создать единую систему исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ;
- 2 осуществлять постоянный мониторинг в механизме бюджетного исполнения, а также надлежащий учет и контроль;
- 3 предоставить полные сведения по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ в целях бюджетного планирования и прогнозирования;
- 4 сократить количество неисполненных исполнительных документов и тем самым сократить количество обращений в судебные органы, в том числе в Европейский суд по правам человека. ●

Разработанная Федеральным казначейством система отчетности по исполнительным документам, обеспечивая целостную картину исполнения судебных актов по «искам к бюджетному учреждению», лишний раз подчеркивает отсутствие полной совокупности судебных актов, осуществляемого механизмом бюджетного исполнения

¹ Из выступления начальника юридического отдела управления Федерального казначейства по г. Москве А. С. Ушакова на Всероссийском совещании руководителей юридических служб территориальных органов Федерального казначейства, 18–20 октября 2005 г.

¹ По данным Юридического управления Федерального казначейства, коэффициент исполнения за I кв. 2008 г. равен 0,895 (для сравнения: коэффициент исполнения за I кв. 2007 г. (до наделения органов Федерального казначейства правом приостанавливать расходные операции по лицевым счетам должников) равен 0,61).